

K. (n° 3)
c.
UNESCO

138^e session

Jugement n° 4880

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), formée par M. L. K. le 8 février 2022, le mémoire en réponse de l'UNESCO du 7 septembre 2022, la réplique du requérant du 20 octobre 2022 et la duplique de l'UNESCO du 18 janvier 2023;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit:

Le requérant conteste la suppression de ses missions de formation.

Le requérant est entré au service de l'UNESCO le 2 décembre 2002 en tant qu'agent de sûreté de classe G-3, affecté à l'Unité de sûreté au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté, au titre d'un engagement de durée définie de deux ans, qui a fait l'objet de renouvellements successifs jusqu'au 5 novembre 2021, date à laquelle il a été licencié de l'Organisation pour motif disciplinaire.

Par une note de service du 16 juin 2011, M. D., alors chef de la Section de la sécurité et de la sûreté, informa les agents de la Section de la constitution, au sein de l'Unité de sûreté, d'une équipe d'animateurs – dont faisait partie le requérant – «ayant la charge de l'entraînement, de la formation continue et de la formation initiale». Cette note

indiquait que les animateurs en question étaient «intégrés comme précédemment au service normal». Une nouvelle note de service, datée du 6 février 2017, fut diffusée aux agents de la Section pour leur faire savoir qu'un groupe de formation – incluant le requérant – avait été créé afin notamment de «mettre en œuvre les différentes actions de formation en matière de gestes techniques professionnels “sûreté”». Il était précisé que ce groupe ne constituait pas une entité distincte, que les nécessités du service restaient prioritaires et que la composition du groupe était sujette à modification sur décision du chef de Section.

Le 31 juillet 2019, M. D. quitta l'UNESCO et la fonction de chef de la Section de la sécurité et de la sûreté fut confiée à M. H. à compter du 16 septembre 2019.

Le 9 janvier 2020, M. H. fit part à la Directrice générale de son intention de procéder à une réorganisation de services. Le 17 janvier, lors d'une réunion de consultation avec les agents de sûreté, il les informa de la nouvelle structure proposée et notamment, selon la défenderesse, de son projet de confier la coordination des formations à une nouvelle «unité exécutive» et de son idée d'externaliser les prestations de formation. Le document ayant servi de support à son intervention leur fut transmis le même jour. Après avoir recueilli quelques commentaires de la part des agents au sujet de son projet de réorganisation, M. H. leur envoya une note, datée du 9 mars 2020, notifiant la création d'une nouvelle Unité de soutien opérationnel, à compter du 1^{er} mars, chargée notamment de coordonner les formations de sécurité et de proposer la stratégie du service en la matière.

Le 26 mars 2020, le requérant – qui avait cessé d'exercer ses activités de formation par suite de l'institution de cette nouvelle unité et de l'externalisation des prestations de cette nature – adressa à la Directrice générale une réclamation visant à «conteste[r] formellement la façon dont [s]a fonction de formateur a[vait] été abolie» par la note du 9 mars précitée. Le 28 avril, il déposa un premier avis d'appel contre la «décision administrative d'abolir [s]a fonction de formateur» puis, le 12 mai, il adressa sa requête détaillée au Conseil d'appel.

Sa réclamation fut rejetée le 15 mai 2020 au motif que la décision contestée ne lui faisait pas grief. Le 19 mai, il déposa un second avis d'appel pour informer le Conseil d'appel de son désir de maintenir sa contestation. Puisque les deux avis d'appel avaient le même objet, il demanda leur jonction, ce qui lui fut accordé.

Dans l'avis qu'il rendit le 27 octobre 2021 après avoir entendu les parties, le Conseil d'appel recommanda le rejet du recours au motif notamment que, par sa note du 9 mars 2020, l'UNESCO avait fait usage des pouvoirs qui lui étaient conférés «pour réattribuer, selon son intérêt, certaines des tâches du requérant sans modifier ses fonctions d'agent de sûreté». Par ailleurs, il notait que le requérant n'avait pas démontré avoir un «droit de nature contractuelle à ce qu'il exerce l[es] tâche[s] de formateur». Par lettre du 15 décembre 2021, le requérant fut informé que la Directrice générale avait décidé d'accepter la recommandation du Conseil d'appel. Telle est la décision attaquée.

Dans sa requête, le requérant demande au Tribunal de lui octroyer une indemnité de 55 000 euros à titre de dommages-intérêts pour tort matériel et d'ordonner le reclassement de son poste de la classe G-3 à la classe G-4 ou, à défaut, la nomination d'un spécialiste externe de reclassement afin que le niveau de son poste soit réévalué en tenant compte de ses fonctions de formateur. Il réclame également des dommages-intérêts pour le tort moral qu'il estime avoir subi, qu'il évalue à 30 000 euros, et la somme de 5 000 euros à titre de dépens.

L'UNESCO soutient que la requête est irrecevable faute d'intérêt à agir. Elle fait valoir que la note du 9 mars 2020 – qui revêt un caractère général et relève de son pouvoir d'appréciation – ne constitue pas une décision administrative susceptible de recours et ne porte pas atteinte aux droits et garanties du requérant. Elle affirme par ailleurs que la question du classement de poste fait l'objet d'une requête séparée et ne doit donc pas être traitée dans le cadre du présent litige. En conséquence, elle demande au Tribunal de rejeter la requête comme irrecevable et, à titre subsidiaire, comme infondée.

Dans sa réplique, le requérant retire sa conclusion tendant au reclassement de son poste.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant défère au Tribunal la décision du 15 décembre 2021 par laquelle la Directrice générale de l'UNESCO a, conformément à la recommandation du Conseil d'appel, rejeté son recours visant à contester la suppression des missions de formation – concernant notamment le maniement de certains équipements de protection – dont il était investi au sein de la Section de la sécurité et de la sûreté depuis 2010.

Cette suppression résultait de l'externalisation des prestations de formation à l'intention des agents de sûreté qui avait été décidée parallèlement à une réorganisation de services, annoncée par une note du chef de la Section du 9 mars 2020, comportant la création, au sein d'une nouvelle Unité de soutien opérationnel, d'un Bureau de coordination des formations de sécurité et l'abolition de «[t]oute autre structure antérieure relative à la formation». L'externalisation en question, qui prit la forme d'une passation de contrat avec une entreprise privée spécialisée dans l'enseignement des techniques de sécurité, avait en effet pour conséquence de mettre fin à l'activité des formateurs internes, réunis en une équipe dont faisait partie le requérant, jusqu'alors chargés, en vertu notamment de notes de service des 16 juin 2011 et 6 février 2017, d'assurer ces prestations en plus des responsabilités ordinaires afférentes à leur emploi respectif.

2. Selon une jurisprudence bien établie du Tribunal, l'externalisation de services à laquelle une organisation internationale peut être amenée à procéder lorsqu'elle estime devoir confier certaines tâches à un prestataire extérieur plutôt qu'aux agents employés dans le cadre de son Statut du personnel, relève de la politique de gestion que celle-ci a la liberté de conduire conformément à ses intérêts généraux. Il en résulte que le Tribunal n'a pas compétence pour se prononcer sur l'opportunité ou le mérite de l'adoption d'une telle mesure dans un domaine d'activité déterminé (voir les jugements 4588, au considérant 16, 3940, au considérant 5, et 3376, au considérant 2).

Lorsqu'elle décide de faire ainsi appel aux services d'un sous-traitant, l'organisation concernée doit veiller à ce que le contrat qu'elle passe avec celui-ci «n'ait pas d'impact négatif sur la situation concrète des [...] fonctionnaires assujettis au Statut du personnel et ne porte pas d'atteinte injustifiée aux droits que ce statut leur confère» (voir les jugements 3940, au considérant 6, et 3376, au considérant 2). Il a cependant été précisé à cet égard que, compte tenu notamment de la définition de la compétence du Tribunal résultant de l'article II de son propre Statut, «un fonctionnaire ne peut contester devant celui-ci l'externalisation de certaines tâches que dans la mesure où elle a des effets négatifs directs sur les droits que lui confère son contrat d'engagement» (voir le jugement 3376, au considérant 3).

3. Il est par ailleurs de jurisprudence constante qu'une décision relative à la détermination du travail à effectuer par un fonctionnaire relève du pouvoir d'appréciation du chef exécutif de l'organisation à laquelle il appartient et ne peut faire l'objet, par suite, que d'un contrôle limité du Tribunal. Une telle décision ne peut ainsi être annulée que si elle émane d'un organe incompétent, est entachée d'un vice de forme ou de procédure, repose sur une erreur de droit ou de fait, omet de tenir compte de faits essentiels, tire du dossier des conclusions manifestement erronées ou procède d'un détournement de pouvoir. Il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation à celle de l'organisation quant à la définition des missions confiées à l'agent concerné (voir les jugements 3902, au considérant 11, 1590, au considérant 4, et 968, au considérant 8).

En outre, dans l'hypothèse où – comme dans la présente espèce – la décision n'a pas pour objet un changement d'affectation, mais une simple modification des tâches attribuées au fonctionnaire dans le cadre du poste auquel il a été nommé, le contrôle du Tribunal ci-dessus défini doit s'exercer avec une particulière réserve afin de respecter la grande latitude dont dispose l'organisation dans la détermination des services qu'elle attend de ce fonctionnaire au regard de ses besoins (voir le jugement 1590, au considérant 4).

4. À l'appui de ses conclusions, le requérant soutient, en substance, que l'UNESCO n'aurait pu légalement le priver de ses missions de formation, dès lors que l'exercice de ces dernières, qui lui avaient été confiées de longue date, devrait être regardé comme une attribution intimement liée à son emploi.

Mais il résulte de ce qui a été dit au considérant 2 ci-dessus que le Tribunal ne saurait en tout état de cause censurer la décision ayant mis fin à ces missions que si celle-ci avait eu des effets négatifs directs sur les droits conférés au requérant par son contrat d'engagement. Or, ainsi que le souligne d'ailleurs l'intéressé lui-même dans ses écritures, les missions en cause n'étaient aucunement prévues par ce contrat. Celles-ci se sont seulement ajoutées à ses fonctions, telles que définies par ce dernier, lors de la mise en place des dispositifs de formation interne institués notamment par les notes de service des 16 juin 2011 et 6 février 2017 précitées.

Il eût certes été néanmoins requis que la suppression des missions en cause s'accompagne d'une compensation financière si elle avait entraîné, par ailleurs, une baisse substantielle de la rémunération perçue par le requérant. Selon la jurisprudence du Tribunal, il appartient en effet à une organisation, en vertu de son devoir de sollicitude à l'égard de ses fonctionnaires, de prévoir une telle compensation dans l'hypothèse où une externalisation a pour effet d'affecter gravement un agent dans sa situation économique (voir le jugement 3373, aux considérants 7 et 9). Mais tel n'est, au vu du dossier, nullement le cas en l'occurrence. Le requérant insiste en effet précisément, dans ses écritures, sur le fait qu'il s'acquittait de ses missions de formation sans aucune contrepartie financière, ce dont il se déduit que la suppression de celles-ci n'a pas eu de conséquence concrète de cet ordre.

5. Le requérant consacre une grande part de son argumentation à faire valoir que les missions de formation qui lui étaient confiées jusqu'en 2020 auraient dû être inscrites dans la description d'emploi afférente à son poste. Dans le premier état de ses écritures, il sollicitait même, sur ce fondement, un reclassement de ce poste de la classe G-3 à la classe G-4, qui eût entraîné une majoration de sa rémunération. S'il

a retiré la conclusion en ce sens dans sa réplique, du fait que la revendication du reclassement en question fait l'objet de sa cinquième requête, introduite devant le Tribunal entre-temps, il n'en maintient pas moins ses arguments à cet égard pour le surplus. Il invoque, à ce sujet, la violation de diverses dispositions du point 3.1 du Manuel des ressources humaines de l'UNESCO, relatif au «[s]ystème de classement des postes», qui prévoient notamment le principe d'une adéquation entre la description d'emploi et les fonctions et responsabilités attachées au poste concerné, ainsi que l'obligation corrélative d'actualiser un tel document en cas d'évolution de celles-ci. Il reproche également à l'Organisation de ne pas avoir tenu les promesses faites selon lui par sa hiérarchie, en particulier dans le cadre des notes de service des 16 juin 2011 et 6 février 2017 précitées, d'inscrire les missions exercées par les formateurs internes désignés en vertu de ces notes dans les descriptions d'emploi des intéressés.

6. Mais cette argumentation est en tout état de cause inopérante.

Il convient d'abord d'observer ici que, contrairement à ce que paraît considérer le requérant, une modification de sa description d'emploi visant à y intégrer les missions de formation qui lui étaient antérieurement confiées n'aurait en rien garanti la pérennité de l'attribution de ces missions et n'aurait nullement fait obstacle, en particulier, à la suppression de celles-ci par l'effet de l'externalisation décidée par l'UNESCO en 2020. Selon la jurisprudence du Tribunal, une description de poste ne crée en effet aucun droit au maintien des fonctions ou responsabilités qui y sont mentionnées, ni d'ailleurs du poste auquel elle se rapporte lui-même (voir, par exemple, le jugement 4654, au considérant 19).

Mais le Tribunal relève surtout que l'éventuelle irrégularité de la situation résultant de l'absence de mention dans la description d'emploi du requérant des missions de formation dévolues à celui-ci, à l'époque où il les exerçait, n'a aucune incidence sur la légalité de la décision ayant mis fin à ces dernières. Le fait que ces missions n'aient pas été officiellement reconnues auparavant sous cette forme, en admettant même qu'elles eussent dû l'être, n'était en effet évidemment pas de

nature, en soi, à rendre illégale leur suppression. En vérité, ce n'est pas dans le cadre de la contestation de la décision ici en cause, mais d'une décision de refus de modifier sa description d'emploi en fonction de ses responsabilités antérieures – qu'il lui appartenait au besoin de provoquer en saisissant l'UNESCO en temps voulu d'une demande tendant à une telle modification –, que le requérant aurait pu utilement soumettre au Tribunal le litige qu'il entend ainsi soulever. L'argumentation que l'intéressé articule à ce sujet, y compris quant à la privation d'«expectative légitime [d']évolution de carrière» et au fait que l'Organisation se serait «enrichie à [s]es dépens de 2010 à 2020», qui se rapporte à sa situation passée, est dès lors sans portée dans la présente instance.

7. Le requérant fait aussi valoir, au fil de ses écritures, que la décision d'externaliser l'activité de formation des agents de sûreté n'aurait pas été prise dans l'intérêt du service. Selon lui, la suppression de ses missions de formation constituerait une mesure discriminatoire à son endroit, dont il soutient qu'elle procéderait en réalité d'une volonté délibérée de nuire à sa carrière – ce qui revient à invoquer un détournement de pouvoir. Il voit une preuve de ces prétendus vices dans le fait – sur lequel il paraît fonder un moyen tiré d'un défaut de motivation – que l'Organisation n'aurait jamais indiqué les raisons pour lesquelles elle a décidé d'externaliser les formations et de mettre ainsi fin à ses propres responsabilités dans ce domaine.

Cette argumentation sera écartée dans son ensemble.

8. Il ressort d'un mémorandum du 9 janvier 2020, produit au dossier par la défenderesse, qui avait été adressé par le chef de la Section à la Directrice générale afin de lui présenter le projet de réorganisation de services ultérieurement mis en œuvre, que l'externalisation de la formation des agents de sûreté s'inscrivait dans le cadre de mesures visant à remédier aux «nombreuses faiblesses» en matière de sécurité qui avaient été identifiées par le Service d'évaluation et d'audit (IOS selon son sigle anglais) dans un rapport d'audit sur la sécurité du Siège de l'UNESCO remis le 25 octobre 2018.

La décision de procéder à cette externalisation a donc bien été prise, à l'évidence, dans un but relevant de l'intérêt du service. Si le requérant conteste la pertinence du choix de gestion ainsi opéré, qui provoquerait selon lui une «gabegie financière et humaine» et méconnaîtrait certaines orientations en matière de sécurité adoptées par les organes directeurs de l'UNESCO, il n'appartient pas au Tribunal, comme rappelé au considérant 2 ci-dessus, de contrôler l'opportunité ou le mérite d'une telle décision.

Le Tribunal relève que l'externalisation critiquée impliquait par elle-même la suppression des missions de formation exercées jusqu'alors par le requérant et qu'il s'agissait d'une mesure à caractère général qui, loin de concerner spécifiquement celui-ci, affectait l'ensemble des formateurs internes de la Section. Ces considérations, jointes au fait que, comme il vient d'être dit, cette mesure avait bien été prise par l'Organisation dans un but relevant de l'intérêt du service, ne peuvent que conduire à écarter les allégations de discrimination et de détournement de pouvoir formulées par l'intéressé, qui sont manifestement dépourvues de fondement.

9. S'agissant du moyen tiré d'un défaut de motivation, il convient de rappeler que la jurisprudence du Tribunal n'exige pas que les motifs d'une décision administrative soient nécessairement mentionnés dans cette décision elle-même et admet que ceux-ci puissent être fournis, par exemple, dans d'autres documents ou dans une communication verbale (voir les jugements 4451, au considérant 11, 3662, au considérant 3, ou 1590, au considérant 7). Or, en l'espèce, il ressort du dossier que le chef de la Section avait tenu, le 17 janvier 2020, une réunion visant à consulter les agents de sûreté sur la réorganisation de services envisagée et que celui-ci avait dûment évoqué, à cette occasion, le projet d'externalisation de la formation, ainsi qu'en atteste le document ayant servi de support à son intervention (où ce point figure sous la désignation anglaise *outsourcing*). Dans ces conditions, et dès lors notamment que cette externalisation suffisait à expliquer par elle-même la suppression des missions de formation antérieurement attribuées au requérant, le Tribunal estime que le

prétendu défaut de motivation invoqué par ce dernier ne saurait en tout état de cause être retenu.

10. Enfin, le requérant soutient que les autorités de l'Organisation et le Conseil d'appel auraient, lorsqu'ils ont respectivement estimé devoir écarter ses prétentions, méconnu les dispositions réglementaires applicables, omis de tenir compte de faits essentiels et tiré du dossier des conclusions manifestement erronées. Mais ces moyens, qui reviennent en réalité à soulever à nouveau, sous une autre forme, l'argumentation dont il a été traité plus haut, ne peuvent qu'être également rejetés pour les mêmes raisons que celles déjà exposées.

11. Il résulte de ce qui précède que le requérant n'établit pas que la décision de supprimer ses missions de formation soit entachée de l'un quelconque des vices susceptibles d'être censurés dans le cadre du contrôle limité, défini au considérant 3 ci-dessus, qu'il appartient au Tribunal d'exercer à l'égard d'une décision de cette nature.

12. Il en découle que la requête doit être rejetée en toutes ses conclusions, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir qu'y oppose la défenderesse, ni d'ordonner le supplément d'instruction suggéré par le requérant dans sa réplique.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 16 mai 2024, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Jacques Jaumotte, Juge, et M. Clément Gascon, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffière.

Prononcé le 8 juillet 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

PATRICK FRYDMAN

JACQUES JAUMOTTE

CLÉMENT GASCON

MIRKA DREGER